МОНИТОРИНГ СФЕР НАУКИ, ИННОВАЦИЙ, ОБРАЗОВАНИЯ

MONITORING OF SCIENCE, INNOVATION AND EDUCATION SECTORS

УДК 303.823 DOI: 10.33873/2686-6706.2021.16-2.242-263

Мониторинг законодательства, регулирующего закупки материалов для исследований и разработок, и оценка его эффективности на основе опросов вузов и научных организаций

Т. В. Чеченкина
Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП), г. Москва, Россия, chechenkina@riep.ru

К. В. Корепанов
Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП), г. Москва, Россия, k.korepanov@riep.ru

Е. Д. Уланов
Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП), г. Москва, Россия, e.ulanov@riep.ru

Введение. Для многих организаций, осуществляющих исследования и разработки, оперативное снабжение расходными материалами является необходимым условием эффективной работы. В статье представлены изменения, внесенные в нормативные правовые акты, регулирующие сферу закупок расходных материалов для научных исследований и разработок, а также оценка этих изменений со стороны вузов и научных организаций. **Инструменты мониторинга.** В ходе работы использованы методы анализа, обобщения и толкования норм права. В целях сбора информации об эффективности нормотворчества в сфере закупок проведены опросы заинтересованных сторон. **Результаты исследования.** Опрос руководителей высшего и среднего звена организаций науки и высшего образования показал, что недостатки нормативного регулирования являются главным препятствием на пути к упрощению процедур закупки материалов для исследований и разработок. За последние годы государство осуществило ряд последовательных шагов по корректировке нормативной правовой базы в сфере закупок. Несмотря на предпринятые меры, закупочные процедуры остают-

ся чрезмерно длительными и трудоемкими. **Заключение.** Для улучшения снабжения вузов и научных организаций расходными материалами необходимы оптимизация процедур внутри организаций, дальнейшие усилия по совершенствованию законодательства, а также разъяснительная работа со стороны Минобрнауки России о существующих возможностях по повышению эффективности процессов закупки расходных материалов в рамках действующего законодательства.

Ключевые слова: расходные материалы для научных исследований, образцы для научных исследований, государственные закупки, правовое регулирование государственных закупок, административный барьер, мониторинг эффективности закупок, закупка материалов

Для цитирования: Чеченкина Т. В., Корепанов К. В., Уланов Е. Д. Мониторинг законодательства, регулирующего закупки материалов для исследований и разработок, и оценка его эффективности на основе опросов вузов и научных организаций // Управление наукой и наукометрия. 2021. Т. 16, № 2. С. 242—263. DOI: https://doi.org/10.33873/2686-6706.2021.16-2.242-263

Monitoring the Legislation Governing the Procurement of Materials for Research and Development and Assessing Its Effectiveness Based on Surveys of Universities and Research Organizations

T. V. Chechenkina
Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (RIEPL), Moscow, Russia, chechenkina@riep.ru

K. V. Korepanov
Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (RIEPL), Moscow, Russia, k.korepanov@riep.ru

E. D. Ulanov
Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (RIEPL), Moscow, Russia, e.ulanov@riep.ru

Introduction. For many research and development organisations, the prompt supply of consumables is a prerequisite for efficient operation. The article presents changes made to the regulations governing the procurement of consumables for research and development, as well as the assessment of these changes provided by universities and scientific organisations. **Monitoring Tools.** This work utilises analysis, generalisation and interpretation of the rule of law. Stakeholder surveys were conducted to collect information on the effectiveness of rule-making in the field of procurement. **Results.** A survey of senior and middle managers in science and higher education institutions showed

that regulatory deficiencies are the main obstacle to simplifying the procurement of research and development materials. In recent years, the state has taken a number of consistent steps to adjust the regulatory legal framework in the field of procurement. Despite the measures taken, procurement procedures remain excessively long and laborious. **Conclusion.** To improve the supply of universities and scientific organisations with consumables, it is necessary to optimise procedures within organisations, further efforts to improve legislation, as well as explanatory work on the part of the Ministry of Education and Science of Russia about existing opportunities to improve consumable procurement process efficiency within the framework of current legislation.

Keywords: consumables for scientific research, samples for scientific research, public procurement, legal regulation of public procurement, administrative barrier, monitoring the effectiveness of procurement, procurement of materials

For citation: Chechenkina TV, Korepanov KV, Ulanov ED Monitoring the Legislation Governing the Procurement of Materials for Research and Development and Assessing Its Effectiveness Based on Surveys of Universities and Research Organizations. *Science Governance and Scientometrics.* 2021;16(2):242-263. DOI: https://doi.org/10.33873/2686-6706.2021.16-2.242-263

Введение / Introduction

Для многих организаций, осуществляющих исследования и разработки, оперативное снабжение расходными материалами является необходимым условием эффективной работы.

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (далее — СНТР РФ), принятой в 2016 г., была заявлена необходимость отказа от излишней бюрократизации, упрощения процедур закупок материалов и образцов для исследований и разработок[1]. Согласно плану мероприятий по реализации СНТР РФ на 2017—2019 гг., на заинтересованные федеральные органы исполнительной власти РФ (далее — ФОИВ), включая Минэкономразвития России, Минобрнауки России, Минфин России, Федеральную таможенную службу (ФТС России) и ряд других агентств и фондов, возложены функции анализа и снятия барьеров административного характера для организаций, осуществляющих исследования, разработки и инновационную деятельность. По результатам запланированных мероприятий должны быть упрощены процедуры ввоза (вывоза) и закупки материалов и оборудования для реализации исследований и разработок. Начиная с 2018 г. указанные ФОИВ готовят ежегодный доклад в Правительство РФ, содержащий анализ

[1] Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/41449 (дата обращения: 12.04.2021).

выявленных барьеров, отчет о реализованных мерах и оценку их эффективности[2].

Вопрос закупки и доставки расходных материалов для проведения исследований и разработок находится на контроле Администрации Президента РФ. По итогам совещания по данному вопросу 27.05.2019 в Управлении делами Администрации Президента РФ по научно-образовательной политике ряду ФОИВ были даны поручения:

— по разработке мер по корректировке нормативной правовой базы, регулирующей сферу закупок расходных материалов и химических веществ, необходимых для проведения научных исследований и разработок;

— по сокращению длительности таможенных процедур и снижению административной нагрузки при оформлении сопутствующей документации;

— по упрощению получения отдельными научными и образовательными организациями лицензий на ввоз и вывоз расходных материалов и химических веществ, необходимых для осуществления научных исследований и разработок.

В марте 2020 г. Администрация Президента РФ инициировала проведение опроса организаций, выполняющих исследования и разработки, который позволил бы оценить эффективность предпринимаемых государством мер по улучшению обеспечения их расходными материалами. Минобрнауки России организовало эту работу, поручив Российскому научно-исследовательскому институту экономики, политики и права в научно-технической сфере (РИЭПП) разработку анкеты для проведения опроса, сбор сведений и обработку результатов. Исследование охватывало широкий круг проблем, возникающих при закупке и доставке расходных материалов для проведения научных исследований, в т. ч. трудности ввоза товаров импортного производства на территорию РФ. Тема данной статьи ограничена вопросами, относящимися к законодательному регулированию закупок, осуществляемых организациями науки и высшего образования.

Цель публикации — ознакомить читателей с изменениями, внесенными в 2017—2019 гг. в нормативные правовые акты, регулирующие сферу закупок расходных материалов для научных исследований и разработок, и оценкой их эффективности со стороны вузов и научных организаций.

Инструменты мониторинга / Monitoring Tools

В ходе работы использованы методы анализа, обобщения и толкования норм права. Материалом для мониторинга нормативной правовой базы послужили указы Президента РФ, федеральные

[2] Распоряжение Правительства РФ от 24.06.2017 № 1325-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102444761&backlink=1&&nd=102437302 (дата обращения: 12.04.2021).

законы и законопроекты, постановления и распоряжения Правительства РФ.

Основу для проведения мониторинга эффективности осуществляемых государством мероприятий составили результаты двух опросов о проблемах, связанных с закупками расходных материалов и проведенных среди организаций, осуществляющих исследования и разработки.

Первый опрос был адресован руководителям научных лабораторий в составе организаций науки и высшего образования, лидирующих по объему закупок расходных материалов, данные о которых представлены в Единой информационной системе в сфере закупок[3] (далее — ЕИС), и проводился анонимно, с применением сервиса онлайн-опросов. При составлении анкеты использовались полученные в предыдущих исследованиях РИЭПП сведения о трудностях снабжения расходными материалами, с которыми сталкиваются российские исследователи [1—2].

Второй опрос охватывал организации по списку, утвержденному Управлением делами Администрации Президента РФ по научно-образовательной политике. Помимо организаций — лидеров по объему закупок расходных материалов в целях осуществления исследований и разработок в него были включены вузы, участвующие в проекте повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров (Проект 5-100), и организации, на базе которых проводятся исследования по грантам, полученным в рамках реализации Постановления Правительства РФ от 09.04.2010 № 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные организации высшего образования, научные учреждения и государственные научные центры Российской Федерации» («Программа мегагрантов»). При составлении анкеты за основу были взяты вопросы из онлайн-опроса руководителей лабораторий, которые были уточнены и дополнены с учетом результатов, полученных в ходе первого опроса. В доработке анкеты участвовали эксперты, привлеченные Администрацией Президента РФ. Рассылка сопровождалась письмом за подписью первого заместителя министра науки и высшего образования. Собранные в ходе офлайн-опроса анкеты сопровождались письмами, подписанными официальными представителями организаций.

Сроки проведения опросов (конец марта — начало апреля 2020 г.) совпали с введением карантинных ограничений в РФ, что сказалось на количестве откликов. Из 79 организаций, в которые были направлены анкеты для руководителей научных лабораторий, откликнулись представители 55 (или 70 %), общее количество заполненных анкет — 137. В офлайн-опросе приняли участие 89 из 118 организаций (75 %), руководители которых получили запрос из Минобрнауки России. В одном случае отказ от участия в опросе был объяснен отсутствием проблем с закупкой расходных материалов (такой организацией оказался Почвенный институт имени В. В. Докучаева),

[3] Единая информационная система в сфере закупок. URL: https://zakupki.gov.ru/ (дата обращения: 12.04.2021).

однако в большинстве случаев в качестве причины представители организаций называли отсутствие на рабочих местах необходимых специалистов в связи с карантинными мерами.

Высокая полнота заполнения анкет отмечена в обоих случаях. В онлайн-опросе этому способствовал автоматизированный контроль вводимых данных, в офлайн-опросе — контроль со стороны руководителей, визирующих анкеты.

Качество данных проверялось по критериям внутренней надежности и консистентности. Для оценки надежности близкие по сути утверждения были размещены в разных частях анкеты. Расхождений в оценке ситуации в зависимости от размещения вопроса в начале или в конце анкеты не наблюдалось. Высокая внутренняя консистентность была отмечена при сопоставлении вариантов ответов, выбираемых респондентами из предложенного списка, с ответами на открытые вопросы.

Полнота и качество заполнения анкет в обеих группах отражает высокую мотивацию, основанную на желании довести информацию о трудностях, возникающих при закупке расходных материалов, до лиц, принимающих решения на федеральном уровне.

Результаты исследования / Results

Результаты опросов вузов и научных организаций о проблемах закупки материалов для научных исследований, обусловленных действующим законодательством

Одной из целей проведения анонимного опроса было узнать мнение конечных потребителей о трудностях в обеспечении расходными материалами и сравнить его с мнением руководителей высшего звена. Сопоставление ответов на одинаковые вопросы руководителей разных уровней в одних и тех же организациях не выявило принципиальных различий в оценке ситуации.

Перечень проблем, упомянутых респондентами обоих исследований, включает:

— недостатки нормативного регулирования системы закупок: длительность конкурсных процедур, большой документооборот;

— проблемы во взаимодействии с поставщиками: задержки и срывы поставок, поставка некачественных товаров недобросовестными поставщиками, отказ поставщиков работать без полной предоплаты, завышение цен с целью компенсации валютных рисков, отказ поставлять расходные материалы в малых количествах;

— недостатки таможенного администрирования: низкая скорость совершения таможенных операций, нарушение режимов хранения скоропортящихся товаров, неверная классификация (например, применение правил ввоза драгметаллов к антителам, конъюгированным с коллоидным золотом), требования по предоставлению разрешительных документов (сертификатов безопасности) на товары, не подлежащие обязательному подтверждению соответствия;

— трудности в получении разрешительных документов, необходимых для ввоза товаров на территорию РФ (сертификатов, лицензий);

— недостатки планирования и осуществления закупок внутри самой организации: длительные сроки согласования плана закупок, отсутствие информационного обмена между подразделениями, «раздутые» штаты контрактных служб, высокие непроизводительные трудозатраты исследователей, привлекаемых к подготовке закупочной документации;

— проблемы с финансированием: недостаток средств на закупку расходных материалов, задержки с перечислением средств, сложности с закупками в конце финансового года. Среди присланных анкет лишь в одной, представленной Федеральным исследовательским центром «Пущинский научный центр биологических исследований Российской Академии наук», упоминалась потребность в увеличении финансирования на закупку расходных материалов. При этом в рамках анонимного онлайн-опроса проблемы недофинансирования или несвоевременного выделения финансирования поднимались почти в каждой десятой анкете.

Длительность поставки определяется всей цепочкой закупки, включающей поиск производителей, сравнение цены и качества у разных производителей, поиск поставщиков, запрос цен и коммерческих предложений, проведение конкурсных процедур или подготовку документов на закупку у единственного поставщика, составление и согласование договора с поставщиком, предоплату, ожидание поставки из-за границы и из центра в регионы. С учетом перечисленных выше проблем этот процесс может занимать более года. Руководители лабораторий из 15 организаций указали, что максимальный срок поставки расходных материалов в их подразделениях достигал 12 месяцев, в 2 организациях период ожидания составил 14 месяцев. Антилидером рейтинга стал Национальный исследовательский университет «Московский институт электронной техники», в одном из научных подразделений которого было зафиксировано максимальное время между формированием заявки на приобретение расходных материалов и получением товаров — 20 месяцев.

Среднее время ожидания поставки расходных материалов по данным двух опросов представлено на диаграммах (рис. 1).

Оценки на уровне руководства учреждений и руководителей среднего звена показали, что более чем в половине организаций закупка расходных материалов занимает в среднем от 2 до 3 месяцев; закупки продолжительностью менее 1 месяца, как и закупки более полугода, встречаются относительно редко.

Среди учреждений, в которых средняя продолжительность закупки расходных материалов для научных исследований варьируется от 4 до 6 месяцев, оказались организации, разрабатывающие вакцины для борьбы с пандемией COVID-19: Национальный исследовательский центр эпидемиологии и микробиологии имени Н. Ф. Гамалеи Министерства здравоохранения Российской Федерации и Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии «Вектор» Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

По словам представителя Пермского федерального исследовательского центра Уральского отделения Российской академии наук,

подписание служебных записок у начальства и назначение ответственного за проведение закупки лица может затянуться до недели, процедура закупки — до 2 месяцев, а поставка товара — до 4—6 месяцев. В результате у исследователей остается очень мало времени на проведение экспериментальных работ и написание отчетов.

Лишь менее четверти опрошенных позитивно оценивают изменения, произошедшие в системе государственных закупок за последние 3 года: 61 % респондентов считают, что ситуация с закупками расходных материалов в организации не изменилась, а 16 % утверждают, что положение дел в данной сфере ухудшилось (рис. 2).

Обе группы респондентов сходятся во мнении, что основной источник имеющихся трудностей с закупкой расходных материалов — несовершенство действующего законодательства (рис. 3).

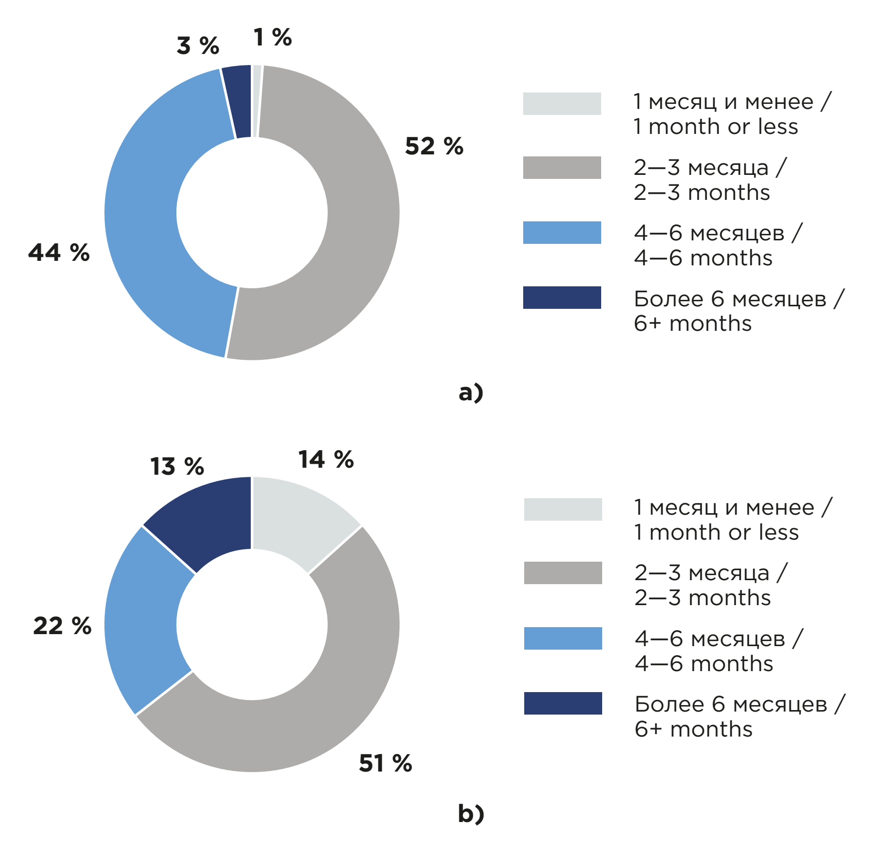


Рис. 1. Средние затраты времени на приобретение расходных материалов по результатам опроса: a) на уровне руководителей организаций; b) на уровне руководителей лабораторий

Fig. 1. Average time spent on purchasing consumables according to survey results: a) at the level of heads of organisations; b) at the laboratory manager level

Источник: составлено автором по результатам опросов.

Source: compiled by the author based on the results of surveys.

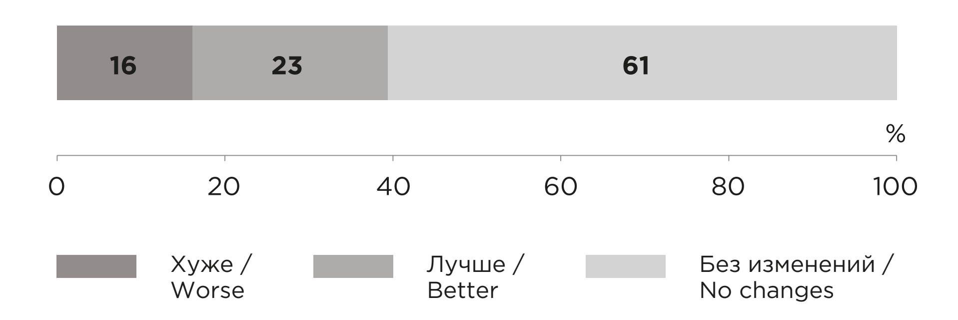


Рис. 2. Распределение ответов участников опроса на уровне руководителей организаций на вопрос об изменении ситуации с закупками расходных материалов за последние 3 года

Fig. 2. Distribution of answers of survey participants at the level of heads of organisations to the question of changes in the situation with the procurement of consumables over the past three years

Источник: составлено автором по результатам опроса.

Source: compiled by the author based on the results of surveys.



Рис. 3. Основные группы проблем, связанных с закупками расходных материалов, и доли отметивших их респондентов

Fig. 3. The main groups of problems related to procuring consumables and the proportion of respondents who noted them

Источник: составлено автором по результатам опросов

Source: compiled by the author based on the results of surveys.

Распределение оценок степени удовлетворенности организаций-респондентов в нормативном регулировании процесса закупки расходных материалов по пятибалльной шкале представлено на диаграмме (рис. 4).

Только 1 организация считает, что существующая нормативная база, регулирующая процесс закупки расходных материалов, полностью (на «5» баллов) удовлетворяет ее потребности. На «4» степень удовлетворенности организации оценивает 20 % респондентов; 75 % респондентов оценили степень удовлетворенности в нормативном регулировании закупок на «2» и «3». Среди опрошенных есть и те, кто полагает, что существующая нормативная база создает непреодолимые препятствия процессу закупки расходных материалов (3 организации выставили оценку «1»).

Почти четверть респондентов считает необходимым упростить конкурсные процедуры, уменьшить документооборот; 15 % высказались за сокращение сроков, предусмотренных конкурсными процедурами; 27 % предложили разрешить закупки расходных материалов без проведения конкурса для любых исследований и разработок, либо для части из них (например, выполняемых в обеспечение гособоронзаказа). Важнейшей проблемой является отсутствие возможности контролировать качество продукции.

Респонденты отмечали, что невозможность указывать коммерческое название реактивов и производителя часто приводит к тому, что поставщик расходных материалов, выигравший конкурс, поставляет аналог реактива, который не обеспечивает требуемое качество исследований при проведении экспериментов. Внесение такого

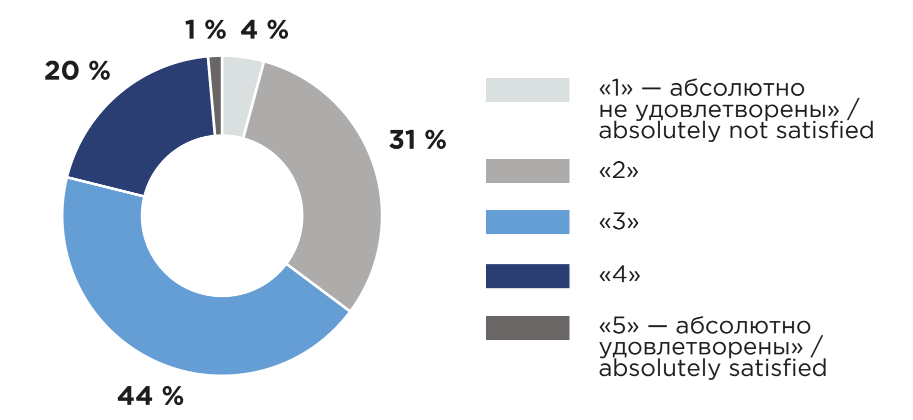


Рис. 4. Оценка степени удовлетворенности участников опроса на уровне руководителей организаций в нормативном регулировании процесса закупки расходных материалов

Fig. 4. Assessment of the degree of satisfaction of survey participants at the level of heads of organisations in the regulation of the procurement process

Источник: составлено автором по результатам опроса

Source: compiled by the author based on the results of surveys.

поставщика в список недобросовестных — непростая процедура, поскольку низкое качество товара сложно доказать. Часто бывает невозможно объяснить, почему на первый взгляд идентичные по техническим характеристикам реактивы одного производителя подходят для конкретного эксперимента, а другого — нет. Эти различия могут объясняться техническими условиями (конкретной технологией) производста материала, которые нельзя прописать при закупке.

План мероприятий по реализации СНТР РФ на 2017—2019 гг. предусматривал внесение изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[4;] (далее — Закон № 44-ФЗ) в части упрощения закупки оборудования, материалов и образцов для проведения исследований и технологических разработок (п. 27)[5].

Законодательство, регулирующее контрактную систему закупок товаров, работ и услуг в вузах и научных организациях, за последние годы действительно претерпело значительные изменения, речь о которых пойдет ниже. Участникам опроса на уровне руководителей организаций было предложено оценить, как эти изменения повлияли на обеспечение исследований и разработок расходными материалами. Результаты оценки законодательных новелл по пятибалльной шкале представлены на диаграмме (рис. 5).

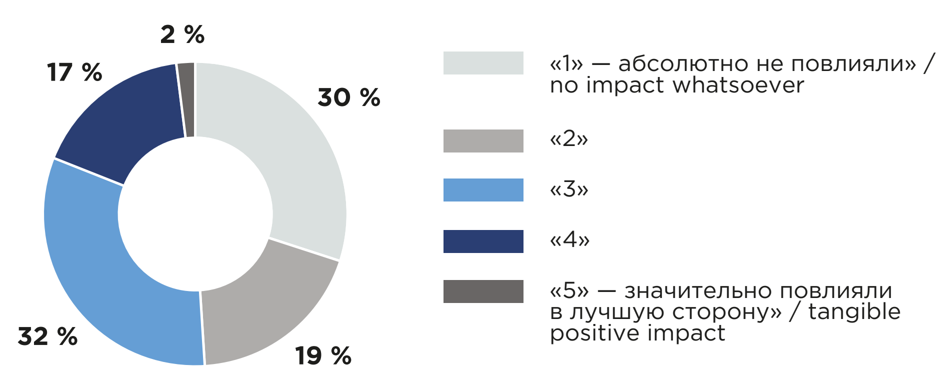


Рис. 5. Оценка степени влияния изменений, внесенных в Закон № 44-ФЗ в течение последних 3 лет, на процессы обеспечения организации расходными материалами

Fig. 5. Assessment of the impact of changes made to Law No. 44-FZ in the last three years on the processes for providing the organisation with consumables

Источник: составлено автором по результатам опроса.

Source: compiled by the author based on the results of surveys.

[4] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102164547 (дата обращения: 12.04.2021).

[5] Распоряжение Правительства РФ от 24.06.2017 № 1325-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102444761&backlink=1&&nd=102437302 (дата обращения: 12.04.2021).

Большинство респондентов не смогли положительно оценить изменения, внесенные в Закон № 44-ФЗ. Только 2 % респондентов считают, что мероприятия способствовали значительному повышению эффективности процессов обеспечения организации расходными материалами, 17 % опрошенных оценили принятые изменения на «4». Около трети (32 %) поставили среднюю оценку — «3» балла, и почти 50 % участников опроса оценили нововведения как малозначимые.

Можно предположить, что не все представители организаций, отвечающие на вопросы анкеты, были осведомлены об изменениях. Некоторые из респондентов, выбравших оценки от «1» до «3», предлагали рекомендации по внесению изменений в Закон № 44-ФЗ, которые уже были реализованы на момент проведения опроса.

Результаты мониторинга законодательства, регулирующего закупки материалов для научных исследований

В данном разделе представлен обзор изменений, внесенных в законодательство, регулирующее сферу закупок материалов и образцов, за период 2017—2019 гг.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими закупки расходных материалов для научных исследований, являются Закон № 44-ФЗ и Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[6] (далее — Закон № 223-ФЗ).

Законом № 44-ФЗ регулируются условия и порядок заключения сделок по приобретению товаров, выполнению работ, оказанию услуг, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, и ориентирован на сокращение бюджетных расходов. Его положения распространяются на бюджетные учреждения, государственные, муниципальные унитарные предприятия, государственные корпорации и публично-правовые компании. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд могут финансироваться за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и внебюджетных источников.

Ч. 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ предусматривает, что при наличии Положения о закупках, принятого бюджетным учреждением в соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона № 223-ФЗ и размещенного в ЕИС, учреждение имеет право осуществлять закупки в соответствующем году с соблюдением требований Закона № 223-ФЗ. Регламентирующее закупочную деятельность Положение должно содержать порядок подготовки и проведения процедур закупки, включая способы закупки и условия их применения, порядок заключения и исполнения гражданско-правовых договоров, требования к составу закупочной комиссии, порядок ее работы и др.

Среди специалистов по закупкам встречается мнение, что поскольку Закон № 223-ФЗ в отличие от Закона № 44-ФЗ устанавливает лишь рамочные принципы проведения закупок, его использование является более привлекательным для заказчиков. Однако

[6] Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102149420 (дата обращения: 12.04.2021).

применение Закона № 223-ФЗ не отменяет требований по обеспечению конкуренции между участниками и соблюдению особых правил описания закупки. Почувствовав себя более независимым в рамках Закона № 223-ФЗ, заказчик имеет риск нарушить положения Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[7].

За последнее десятилетие законодательная база конкурсной системы закупок претерпела значительные изменения. В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг., утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р, отмечено, что только в 2017—2018 гг. изменениям подверглись 90 из 120 статей Закона № 44-ФЗ[8].

В табл. 1 отражены последовательные изменения, затрагивающие систему закупок расходных материалов для исследований и разработок, которые претерпел Закон № 44-ФЗ в течение 2017—2019 гг.

Таблица 1. Основные изменения законодательства, регулирующего процессы закупки материалов и образцов, за период 2017—2019 гг.

Положение закона	Изменения	Источник изменений
Осуществление закупки у единственного поставщика	Разрешено заповедникам, ботаническим садам, музеям и другим перечисленным в п. 5 ст. 93 Закона № 44-ФЗ учреждениям на сумму, не превышающую 400 тыс. руб. Совокупный годовой объем таких закупок не должен превышать 50 % размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и составлять более 20 млн руб. в год	Закон № 396 от 28.12.2013[9]
	Разрешено на тех же условиях государственной или муниципальной образовательной организации	Закон № 17-ФЗ от 22.02.2017[10]
	Разрешено на тех же условиях государственной или муниципальной научной организации	Закон № 393-ФЗ от 30.10.2018[11]

[7] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102108256 (дата обращения: 12.04.2021).

[8] Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902040007 (дата обращения: 12.04.2021).

[9] Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской Федерации». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201312300020 (дата обращения: 12.04.2021).

[10] Федеральный закон от 22.02.2017 № 17-ФЗ «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201702220008 (дата обращения: 12.04.2021).

[11] Федеральный закон от 31.10.2017 № 393-ФЗ «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201810310019 (дата обращения: 12.04.2021).

Положение закона	Изменения	Источник изменений
	Ценовой порог закупки увеличен до 600 тыс. руб.; годовой лимит таких закупок не должен превышать 5 млн руб. или не должен превышать 50 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 30 млн руб.	Закон № 70-ФЗ от 01.05.2019[12]
	Ценовой порог закупки увеличен до 3 млн руб. для закупок, осуществляемых в электронной форме	Закон № 449-ФЗ от 27.12.2019[13]
Требование по формированию, утверждению и ведению плана закупок и плана-графика закупок	В отношении плана закупок требование исключено Постановлением Правительства РФ от 17.09.2012 № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана»[14]	Закон № 71-ФЗ от 01.05.2019[15]
Внесение изменений в план-график по каждому объекту закупки может осуществляться не позднее чем за 10 дней до дня размещения в ЕИС извещения об осуществлении соответствующей закупки	Добавлены исключения, при которых разрешено внесение изменений в план-график не позднее чем за 1 день до дня размещения в ЕИС	Закон № 504-ФЗ от 31.12.2017[16]
	Разрешено внесение изменений в план-график не позднее чем за 1 день до дня размещения в ЕИС	Закон № 71-ФЗ от 01.05.2019

[12] Федеральный закон от 01.05.2019 № 70-ФЗ «О внесении изменений в ст. 1 и 8 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905010005 (дата обращения: 12.04.2021).

[13] Федеральный закон от 27.12.2019 № 449-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201912280024 (дата обращения: 12.04.2021).

[14] Постановление Правительства РФ от 17.09.2012 № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102381895&backlink=1&&nd=102159330 (дата обращения: 12.04.2021).

[15] Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905010008 (дата обращения: 12.04.2021).

16 Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102375690&backlink=1&&nd=102456512 (дата обращения: 12.04.2021).

Положение закона	Изменения	Источник изменений
Заказчик размещает в ЕИС извещение о проведении электронного аукциона не менее чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе	Срок сокращен до 7 дней для контрактов, начальная цена которых не превышает 3 млн руб.	Закон № 504-ФЗ от 31.12.2017
	Срок сокращен до 7 дней для контрактов, начальная цена которых не превышает 300 млн руб.	Закон № 71-ФЗ от 01.05.2019
Срок рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе не может превышать 7 дней с даты окончания срока подачи указанных заявок	Срок сокращен до 1 рабочего дня для контрактов, начальная цена которых не превышает 3 млн руб.	Закон № 504-ФЗ от 31.12.2017
	Срок сокращен до 3 рабочих дней в общем случае и до 1 рабочего дня для контрактов, начальная цена которых не превышает 300 млн руб.	Закон № 71-ФЗ от 01.05.2019
Днем проведения электронного аукциона является рабочий день, следующий после истечения 2 дней с даты окончания срока рассмотрения первых частей заявок	Срок сокращен на 2 дня (днем проведения электронного аукциона является рабочий день, следующий за датой окончания срока рассмотрения первых частей заявок)	Закон № 71-ФЗ от 01.05.2019
—	В случае расторжения контракта по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством заказчик вправе заключить контракт с участником закупки, заявке которого присвоен следующий порядковый номер	Закон № 71-ФЗ от 01.05.2019

Источник: составлено автором по результатам анализа нормативных правовых актов.

Table 1. Major changes in legislation governing the procurement of materials and samples for 2017–2019

Provision of the law	Changes	Source of changes
Purchasing from a single supplier	Permitted for nature reserves, botanical gardens, museums and other institutions listed in paragraph 5 of Art. 93 of Law No. 44-FZ for an amount not exceed-ing 400,000 rubles. The total annual volume of such purchases should not exceed 50% of the amount of funds allocated towards all purchases of a given customer in accordance with their schedule; the total amount of such purchases should not exceed RUB 20 million a year	Law No. 396 of 28.12.2013

Provision of the law	Changes	Source of changes
	Permitted under the same conditions for state or municipal educational organisations	Law No. 17-FZ of 22.02.2017
	Permitted under the same conditions for state or municipal scientific organisations	Law No. 393-FZ of 30.10.2018
	The purchase price threshold was increased to 600,000 rubles; the annual limit for such purchases should not exceed RUB 5 million, or 50% of the customer's total annual purchases, and must not exceed RUB 30 million.	Law No. 70-FZ of 01.05.2019
	The purchase price threshold was increased to RUB 3 million for electronic purchases	Law No. 449-FZ of 27.12.2019
Requirement for the formation, approval and maintenance of a procurement plan and a procurement schedule	Requirement excluded for procurement plan Decree of the Government of the Russian Federation of 17.09.2012, No. 932 'On approval of the Rules for forming a plan for purchasing goods (work, services) and requirements for forming such a plan'	Law No. 71-FZ of 01.05.2019
Changes to the schedule for each procurement item can be made no later than 10 days before the day upon which a UIS noticed was placed for the implementation of the relevant procurement	Exceptions were added allowing the introduction of changes to the schedule no later than one day before placement in the UIS	Law No. 504-FZ of 31.12.2017
	Permission to introduce changes to the schedule no later than one day before the day of placement in the UIS	Law No. 71-FZ of 01.05.2019
The customer places a notice of an electronic auction in the UIS at least 15 days before the application deadline to participate in such an auction	The term has been reduced to seven days for contracts with an initial price not exceeding RUB 3 million	Law No. 504-FZ of 31.12.2017
	The term has been reduced to seven days for contracts with an initial price not exceeding RUB 300 million	Law No. 71-FZ of 01.05.2019
The terms of consideration for the first part of applications to participate in an electronic auction cannot exceed seven days from the expiration date of the application's submission deadline	The term has been reduced to one business day for contracts with an initial price not exceeding RUB 3 million	Law No. 504-FZ of 31.12.2017
	The term has been reduced to three business days in general, and to one business day for contracts with an initial price not exceeding RUB 300 million	Law No. 71-FZ of 01.05.2019

Provision of the law	Changes	Source of changes
The day of the electronic auction is one business day after the expiration of the two-day deadline for considering the first parts of the applications	The term was reduced by two days (the day of the electronic auction is one business day after the expiration of the two-day deadline for considering of the first parts of the applications)	Law No. 71-FZ of 01.05.2019
—	In the event of a contract's termination by agreement between both parties, court decision or in the event of a unilateral refusal by a party to the contract to execute the contract in accordance with civil law, the customer has the right to conclude a contract with the procurement participant, and the application is assigned the following serial number	Law No. 71-FZ of 01.05.2019

Source: compiled by the author based on the analysis of regulatory legal acts.

В результате изменений, внесенных в Закон № 44-ФЗ:

— большинству вузов и научных организаций предоставлена возможность закупать расходные материалы и образцы для научных исследований у единственного поставщика, поскольку установленные лимиты превышают фактические суммы, ежегодно используемые на закупку расходных материалов;

— минимальная продолжительность проведения закупочных процедур сокращена на 9 дней за счет требования о публикации изменений, вносимых в план-график; на 8 дней за счет сокращения периода размещения в ЕИС извещения о проведении аукциона; на 4–6 дней (в зависимости от суммы закупки) за счет сокращения срока рассмотрения первых частей заявок на участие в электронном аукционе; на 2 дня за счет минимизации периода между рассмотрением первых частей заявок и днем проведения аукциона;

— отменена необходимость ведения плана закупок, частично дублирующего план-график закупок;

— отменена необходимость представления отдельного отчета об исполнении контракта;

— при расторжении контракта с победителем конкурса на основаниях, предусмотренных законодательством, заказчику предоставлено право вместо объявления нового конкурса заключить контракт с участником, занявшим 2-е место.

Приведенные положения демонстрируют необоснованность ряда тезисов, сформулированных участниками представленных выше опросов. В частности, ошибочным является мнение одного из респондентов о том, что положения Закона № 44-ФЗ, разрешающие закупку товаров у единственного поставщика в пределах установленного ценового лимита, неприменимы к расходным материалам. Несколько участников опроса на уровне руководителей организаций предлагали увеличить ценовой порог, допускающий закупку у единственного поставщика, до 400—500 тыс. руб. Данная рекомендация является неактуальной с 01.05.2019, когда вступивший в силу

Закон № 70-ФЗ увеличил этот лимит для государственных и муниципальных университетов и научных организаций до 600 тыс. руб.

Проблема чрезмерной длительности сроков, необходимых для изменения плана-графика закупок, отмеченная респондентами, частично была решена с принятием Федерального закона от 01.05.2019 № 71-ФЗ[17], который сократил минимально необходимое время на эту процедуру на 9 дней. В настоящее время внесение изменений в план-график по каждому объекту закупки разрешено не позднее чем за 1 день до дня размещения в ЕИС извещения об осуществлении соответствующей закупки.

Перечисленные законодательные новеллы направлены на решение основных проблем, с которыми сталкиваются научные и образовательные организации при осуществлении закупок расходных материалов для научных исследований: избыточность требуемых документов и длительные сроки проведения закупочных процедур.

Несмотря на внесенные изменения, в контрактной системе закупок сохраняются пробелы и внутренние противоречия правового регулирования. Этот факт зафиксирован в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг. Многочисленные изменения и дополнения, внесенные в Закон № 44-ФЗ в течение 2013—2019 гг., обеспечивали точечную «расшивку узких мест» и решение локальных проблем, но не носили системный характер. Сформированный в итоге документ оказался излишне громоздким, внутренне противоречивым и трудным для восприятия. Об этом свидетельствуют в т. ч. результаты представленных выше опросов, в которых респонденты порой демонстрировали незнание актуальных положений законодательства и предоставляемых ими возможностей для оптимизации процесса закупок.

Правительство РФ продолжает вести работу по совершенствованию нормативного регулирования в данной области. В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится проект Федерального закона № 1100997-7 (далее — законопроект)[18], который предусматривает комплексное совершенствование положений Закона № 44-ФЗ «в целях обеспечения эффективности, стабильности, однообразия в толковании и применении его положений, устранения внутренних противоречий, исключения дублирования и избыточного регулирования путем определения оптимальной структуры и последовательности положений, регулирующих процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), унификации требований к таким процедурам, в том числе для обеспечения возможности автоматизации таких процедур с использованием различных

---

[17] Федеральный закон от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905010008 (дата обращения: 12.04.2021).

[18] Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» № 1100997-7. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1100997-7 (дата обращения: 12.04.2021).

информационных систем»[19]. Законопроект был внесен в Государственную Думу Правительством РФ 25.01.2021 и принят в первом чтении 16.03.2021.

В значительной степени предлагаемые в законопроекте изменения были вызваны необходимостью обеспечить устойчивое развитие экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. В частности, в законопроекте предлагается упростить требования к порядку создания и осуществления деятельности комиссии заказчика по реализации закупок. Согласно действующей норме закона, число членов конкурсной, аукционной или единой комиссии должно быть не менее 5 чел. (п. 3 ст. 39 Закона № 44-ФЗ), а заочное голосование не допускается (п. 8 ст. 39). Законопроект предусматривает сокращение численности членов комиссии до 3, при этом они могут участвовать в таком заседании с использованием системы видеоконференцсвязи.

В текущей версии Закона № 44-ФЗ (ст. 46) установлен запрет на проведение переговоров с участником закупки. Законопроект уточняет, что данный запрет распространяется только на конкурентные способы определения поставщиков. При определении поставщика закрытым способом либо в случае заключения контракта с единственным поставщиком у заказчиков появляется возможность уточнить у участников закупки требования к характеристикам товаров.

В целях обеспечения прозрачности закупок, проведения анализа и аудита информация о закупках размещается в ЕИС[20]. Законопроект предполагает расширение роли информационной системы в организации документооборота. В частности, с использованием ЕИС в сфере закупок предусматриваются следующие возможности:

— формирование и подписание документа о приемке поставленного товара (либо мотивированный отказ от подписания документа о приемке с указанием причин);

— электронная форма подачи жалобы в орган контроля в сфере закупок;

— документооборот между заказчиком и Федеральной антимонопольной службой (ФАС России) при рассмотрении вопроса о включении информации в реестр недобросовестных поставщиков;

— документооборот при применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта;

— документооборот при расторжении контрактов, заключенных по результатам проведения электронных процедур.

Данные меры позволят существенно сократить сроки процедур и обеспечат фиксацию поступления документов от одной стороны другой.

[19] Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения и оптимизации порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». URL: https://sozd.duma.gov.ru/download/C7125C45-1791-4D5B-A49F-8B1B0A04779E (дата обращения: 12.04.2021).

[20] Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 (ред. от 07.11.2020) «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

Заключение / Conclusion

Мониторинг законодательства показал, что за последние 3 года государство предприняло ряд последовательных шагов по корректировке нормативной правовой базы, регулирующей сферу закупок расходных материалов, необходимых для проведения научных исследований и разработок. Продолжается законотворческая работа, направленная на дальнейшее упрощение и оптимизацию порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Государственной Думой в первом чтении принят подготовленный Правительством РФ проект федерального закона о внесении очередных изменений в Закон № 44-ФЗ.

В то же время, согласно результатам опроса вузов и научных организаций, всего 19 % респондентов считают, что изменения контрактной системы закупок, произошедшие в 2017—2019 гг., имели положительный эффект. Оценивая ситуацию с закупками расходных материалов, 61 % респондентов полагают, что за последние 3 года изменений не произошло, а 16 % утверждают, что положение дел в сфере закупок ухудшилось.

Критически длительными остаются сроки осуществления закупок, несмотря на то, что определенная законом продолжительность проведения закупочных процедур сократилась в общей сложности на 3—4 недели.

Не менее важной проблемой исследователи считают отсутствие возможности при отборе поставщика на конкурсной основе гарантировать высокое качество расходных материалов. Результаты опросов на уровне руководителей организаций и руководителей отдельных лабораторий свидетельствуют в целом о лояльном отношении администрации и исследователей к своим отделам закупок и снабжения. Тем не менее ответы респондентов указывают на то, что в звеньях закупочной цепочки, находящихся в компетенции этих отделов, также имеются резервы по оптимизации процедур и сокращению сроков закупок.

Анализ проблем, перечисленных респондентами, и предлагаемых ими решений показал, что в ряде случаев описанные проблемы уже решены, а сформулированные предложения реализованы в рамках действующего законодательства. Это свидетельствует об имеющейся потребности не только в совершенствовании зконодательства о закупках, но и в разъяснительной работе о существующих возможностях повышения эффективности процессов закупки материалов в организациях науки и высшего образования, которую должно взять на себя Минобрнауки России.

Благодарности

Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы в рамках государственного задания РИЭПП на 2021 г.

Acknowledgements

The article was prepared based on the results of research work within the framework of the state assignment of the RIEPL for 2021.

Список использованных источников

1. Чеченкина Т. В. Потребность российских вузов и научных организаций в расходных материалах для проведения научных исследований // Главный механик. 2019. № 7. С. 69—77.

2. Чеченкина Т. В. Проблемы ввоза и вывоза материалов для научных исследований: пример России // Наука. Инновации. Образование. 2018. Т. 13, № 1. С. 47—64. URL: https://sie-journal.ru/problemyi-vvoza-i-vyivoza-materialov-dlya-nauchnyih-issledovanij-primer-rossii (дата обращения: 12.04.2021).

Дата поступления: 19.04.2021

References

1. Chechenkina TV. The Need of Russian Universities and Research Organizations for Consumables for Research. *Chief Mechanical Engineer*. 2019;7:69-77. (In Russ.)

2. Chechenkina TV. The Problems of the Research Consumables Import and Export: the Case of Russia. *Science. Innovation. Education.* 2018;13(1):47-64. Available at: https://en.sie-journal.ru/the-problems-of-the-research-consumables-import-and-export-the-case-of-russia (accessed: 12.04.2021). (In Russ.)

Submitted: 19.04.2021

Информация об авторах

Чеченкина Татьяна Валерьевна, заведующая сектором мониторинга инфраструктуры науки, федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере» (127254, Россия, г. Москва, ул. Добролюбова, д. 20А), ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7328-5578. Сфера научных интересов: экономико-математическое моделирование, научная и инновационная инфраструктура, инновационный менеджмент, информационное обеспечение и статистика.

Корепанов Константин Владимирович, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник центра правовых исследований, федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере» (127254, Россия, г. Москва, ул. Добролюбова, д. 20А), ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5737-7704. Сфера научных интересов: нормативно-правовое регулирование в сфере науки, инноваций и интеллектуальной собственности.

Уланов Егор Дмитриевич, лаборант-исследователь центра правовых исследований, федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский научно-исследовательский институт эко-

номики, политики и права в научно-технической сфере» (127254, Россия, г. Москва, ул. Добролюбова, д. 20А), ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3410-7140. Сфера научных интересов: нормативно-правовое регулирование в сфере науки, инноваций и интеллектуальной собственности.

Заявленный вклад соавторов

Чеченкина Т. В. — общее руководство, формулирование концептуальных основ исследования, проведение опроса и анализ его результатов, разработка структуры статьи; Корепанов К. В. — подготовка выводов на основе анализа нормативно-правового регулирования в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд и практики его применения; Уланов Е. Д. — анализ изменений законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд.

Information about the authors

Tatiana V. Chechenkina, Head of the Sector for Monitoring of Research Infrastructure of the Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (20A Dobrolyubova St., Moscow, 127254, Russia), ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7328-5578. Her research interests include econometric modeling, science infrastructure, innovation infrastructure, innovation management, information retrieval, and statistics.

Konstantin V. Korepanov, Cand.Sci. (Law), Research Associate, Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (20A Dobrolyubova St., Moscow 127254, Russia), ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5737-7704. His scientific interest is legal regulation of the sphere of science, innovations and intellectual property.

Egor D. Ulanov, Research Laboratory Technician, Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (20A Dobrolyubova St., Moscow 127254, Russia), ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3410-7140. His scientific interests comprise research in the sphere of regulatory and legal control of the sphere of science, innovations and intellectual property.

Authors' contribution

T. V. Chechenkina — general guidance, design of the study concept, conducting the survey, analysis of the survey results, development of the structure of the article; K. V. Korepanov — preparation of conclusions based on the analysis of legal regulation in the field of procurement for state and municipal needs and the practice of its application; E. D. Ulanov — analysis of changes in the legislation on procurement for state and municipal needs.